

RIETI BBL

「WTOは生き残れるかー多国間通商システムにおける『法の支配』と日本の役割」

WTO上級委員会危機 ー現状と展望ー

上智大学法学部教授
RIETI ファカルティフェロー

川瀬 剛志



上級委員会危機とは？

- ・ 2017年夏以降、米国は上級委員の欠員指名を拒否
 - 委員指名はコンセンサス(紛争解決了解(DSU)2条4項) >>>法的に米国の意向は無視できず
 - 背景に米国の上級委員会に対する根強い不満(後述)
 - 前哨戦:張勝和上級委員(韓国)の再任拒否(2016.5)

上級委員会危機とは？

- ・ 2019.12.11以降機能停止の瀬戸際
 - 部会 (division) 構成の最低数 (3名) を割り込む

委員	出身国	退任(予定)日	現状
Ramírez-Hernández	メキシコ	2017.6.30	退任・欠員
Kim(金 鉉宗)	韓国	2017.8.1	
Van den Bossche	ベルギー	2017.12.11	
Servansing	モーリシャス	2018.9.30	
Graham	米国	2019.12.10	在職
Bhatia	インド	2019.12.10	
Zhao(趙 宏)	中国	2020.11.30	

上級委員会危機とは？

- ・ 米国は予算でも上級委員会の機能を制限
 - WTO全体の次年度予算を「人質」に、上級委員会予算の大幅削減を実現

費目	当初予算額	修正額	縮減率
上級委員会 運営費	200万ドル (2億1716万円)	10万ドル (1085万円)	20分の1
上級委員 報酬費	79万1000ドル (8588万円)	10万ドル (1085万円)	8分の1

- 3件の係属中案件に利用 >>> それ以外の係属案件に割く予算はない？

米国の批判：手続違反

- ・ 上訴審理期限（最長90日）の不遵守

規定上		最長90日	
平均	全上訴	144件	129.8日
	2010年以前	99件	92.8日
	2011年以後	45件	211.4日
	2017年7月以後	8件	383.3日

表：上訴日別の審理日数の変化
(2019.12.6日現在)
WorldTradeLaw.netから筆者計算、小数点
2位以下四捨五入

- ・ 上級委員会検討手続15節 (“Rule 15”)

- 退任する委員は、上級委員会の承認により、任期中に着手した未了案件を任期満了後も継続審理できる
- DSBにおける加盟国の承認が不要であることを問題視

- ・ 新規の (*de novo*) 国内法の解釈

- 「事実」としての国内法の解釈を法律審である上級委員会が審査

米国の批判：手続違反

- 紛争解決に不要な法的意見
 - 勸告的意見、傍論 (*obiter dicta*)
 - ex. *Argentina–Financial Service* (AB, DS453): 46頁にわたる不要な傍論を展開 >>> 張委員再任阻止の理由
- 法的根拠のない先例拘束性 (*stare decisis*)
 - *US–Stainless Steel* (AB, DS344): “Ensuring ”security and predictability“ in the dispute settlement system, as contemplated in Article 3.2 of the DSU, implies that, *absent cogent reasons*, an adjudicatory body will resolve the same legal question in the same way in a subsequent case.” (説得力のある理由なくば、後のパネルはすべからく上級委員会の先例に従うべし)

米国の批判:Overreach

- ・ Overreachとは？

- 協定を定められた字義通りに適用せず、解釈を通じた加盟国の権利義務の増減を行なっている(司法的法創造)
- 特に貿易救済(AD税、補助金・相殺関税、セーフガード)、TBT協定についてその傾向が顕著

- ・ 例

- *US-AD&CVD* (DS379): 国有企業が「公的機関(public body)」(補助金協定1.1条(a)(1))たるには政府権限の付与が条件 >>> 過半数株式所有だけでは不十分
- *US-CDSOA* (DS217, 234): AD税、相殺関税の国内産業への再分配は協定違反 >>> 協定にない禁止補助金の新設
- *US-Zeroing* (DS294, 322): 協定が明示的に禁止しないダンピング計算手法を解釈で禁止

米国の批判:Overreach

・ 上級委員会の解釈姿勢

－ 本来は文言重視のはず？

- ・ 紛争解決了解(DSU)3条2項:「加盟国は…**解釈に関する国際法上の慣習的規則に従って**対象協定の現行の規定の解釈を明らかにすることに資するものであることを認識する。」
- ・ ウィーン条約法条約31条1項:「条約は、文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる**用語の通常の意味**に従い、誠実に解釈するものとする。」

－ 上級委員会の解釈を非難することが酷な事案も

- ・ 立法機能が麻痺している中、できの良くない文言の解釈を迫られる
- ・ 「明確な解決を確保すること」もDSUの目的(DSU3条7項)

改革の議論 : Walker Process

- EU提案(2018.11)
 - WT/GC/W/752: 主に米国の問題意識に対応、中、印、NZほか12カ国と共同提案
 - WT/GC/W/753: 上級委員会の自律性強化、中国ほか3カ国と共同提案
- Walker Process(2019.1~)
 - 一般理事会がWalker在ジュネーブNZ大使をfacilitatorに指名
 - 非公式協議プロセス

改革の議論: Walker Process

- 各国提案: EUの753提案を除けば、基本的に米国の提起した問題の個々についての解決策を提起、米国の懸念を汲み取った内容で類似

提案国	文書番号	概要
EUほか	WT/GC/W/752 WT/GC/W/753	DSU・上級委員会検討手続改正案 上級委員会の自立性強化
ホンジュラス	WT/GC/W/758 WT/GC/W/759 WT/GC/W/760 WT/GC/W/761	論点整理と解決策の選択肢提示
台湾	WT/GC/W/763	90日問題に関する論点整理
ブラジル	WT/GC/W/767	一般理事会決議案
日・豪・チリ	WT/GC/W/768	DSB 決議案
タイ	WT/GC/W/769	一般理事会決議案
アフリカグループ	WT/GC/W/776	DSU・上級委員会検討手続改正案

改革の議論 : Walker Process

- Walkerペーパー (JOB/GC/222)
 - Walker Processでの議論・提案から一致点を抽出、一般理事会決議をドラフト
 - 一般理事会 (2019.12.9～11) に付議の予定
 - 概要 : (次ページ参照)
 - 評価 :
 - ・ 協定改正を回避しているため、現行DSUの関連規定の確認に留まる
 - ・ 米国の懸念を広くシェアする政治的合意の意味合いが強い

改革の議論: Walker Process

— Walker ペーパー — 一般理事会決議案の概要

項目	概要
90日期限	期限厳守を原則とし、当事国の合意により延長可能
Rule 15	委員任期満了180日前に後任選任プロセスを自動開始／任期満了60日前以後の新規案件担当禁止／在任中に担当した案件は任期満了後も継続審理
国内法の解釈	事実問題として上訴に服さない／上級委員会は新規に審査できない／当事国はDSU 11条の下での事実判断を覆すことを試みる議論を自制
勧告的意見	上訴された論点につき、DSU3条4項に従って、DSBの勧告を支援し、紛争を解決するのに必要な範囲で判断
先例拘束性	先例は形成されないが、解釈の一貫性・予見可能性は重要／パネル・上級委員会は、目下の案件に関連するかぎり過去の報告書を考慮
Overreach	DSU3条2項および同19条2項に従い、パネル・上級委員会は協定の権利・義務の増減は不可／AD協定の場合は同17条6項(ii)に従い解釈
DSB・上級委員会の対話	両者の対話の場を設定／上級委員会の独立性維持のため、係属中の案件および個別委員に関する議論が行われないよう基本原則を策定

改革の議論: Walker Process

・ 米国の姿勢

- 各国提案は一顧だにせず、協定改正は不要、1995年に定められたDSUへの原点回帰のみを要求
- 具体的要求を提起せず、“why” questionの繰り返し: なぜ上級委員会問題が生じるのかにつき加盟国が十分議論するまで、上級委員の欠員指名に応じない
- 狙いはDS改正だけでなく、抜本的なWTOの改革の推進? (ex. 途上国問題、新ルール、WTO機構の機能強化 etc…)
 - ・ Lighthizer: 上級委員の欠員補充停止は立法機能が麻痺したWTO改革の唯一の方法 (*Inside US Trade*, Mar. 15, 2019)

上級委員会の現状と今後

- ・ 今後のシナリオ①: 12.11以降のパネル判断は上訴・店晒し
 - リスクもあるも、もっともありうるシナリオ
 - ・ 上訴(DSU16条4項)の権利を制約する法的根拠なし
 - ・ 敗訴側に上訴のインセンティブ: 国内への説明、履行引き延ばし、DSUによる対抗措置の回避
 - ただし一般化すれば長期的にWTO体制にダメージ
 - *EU-Large Civil Aircraft (21.5, second)* (DS316)は12.6に上訴 >>> 実質店晒し案件か？
 - 既存の上訴案件のみRule 15でGraham、Bhatiaが残留し、解決

上級委員会の現状と今後

- ・ 今後のシナリオ②: Graham委員の即時退任で完全機能停止
 - 2019.9: Rule 15 による審理継続は改革次第、と発言
 - ・ 辞任なら上訴中案件が全て停止
 - 2019.11: 残留の条件にZdouc 上級委員会事務局長の辞任要求
 - ・ Azevedo事務局長は残り2委員 (Bhatia、Zhao)と会合、Zdouc解任で合意と報道 (Bloomberg, Dec. 2)
 - ・ 2委員とServansing前委員 (Rule 15で継続審理中)は報道を否定、Zdouc氏支持の公開書簡

上級委員会の現状と今後

現在上訴中の案件(14件)

* = 12/6付 *Inside US Trade* 紙報道による

事件名	事件番号	申立国	上訴日(複数の場合は早い)	現状と 12月11日以降の見込み
Australia – Plain Packaging	DS435,441, 458,467	Honduras, Dominican Rep., Cuba, Indonesia	2018.7.19	口頭審理終了 報告書準備可能*
U.S. – Supercalendered Paper	DS505	Canada	2018.8.23	同上
Russia – Railway Equipment	DS499	Ukraine	2018.8.27	同上
EU – Energy Package	DS476	Russia	2018.9.21	
Colombia – Textiles, Article 21.5	DS461	Panama	2018.11.20	
Morocco – AD Measures on Hot-Rolled Steel	DS513	Turkey	2018.11.20	
India – Iron and Steel Imports	DS518	Japan	2018.12.14	
Thailand – Cigarettes (Philippines), Article 21.5	DS371	Philippines	2019.1.9	
U.S. – Countervailing Measures on Pipe and Tube	DS523	Turkey	2019.1.25	
U.S. – Differential Pricing Methodologies on Lumber	DS534	Canada	2019.6.4	
U.S. – Renewable Energy	DS510	India	2019.8.15	
Thailand – Cigarettes (Philippines), Article 21.5 II	DS371	Philippines	2019.9.9	
India – Export Related Measures	DS541	U.S.	2019.11.19	
EC – Aircraft, Article 21.5 II	DS316	U.S.	2019.12.6	

上級委員会の現状と今後

- ・ 対応策①: 上訴放棄の合意
 - 事前合意: ベトナム・インドネシア (*Indonesia-Iron or Steel (DS496)*)
 - 事後合意: パネル報告書後に当事国で上訴放棄の合意
 - ・ ただし負けた側にインセンティブに乏しい?
- ・ 対応策①` : 上訴・採択の一時停止
 - 上訴しない代わりに採択も求めないことで合意
 - ただし60日以内に上訴されない時に上訴権はどうなる?
- ・ 対応策②: DSU25条による上訴代替手続
 - EUがDSU・上級委員会検討手続準用の上訴代替手続を提唱
 - EU・カナダ合意(JOB/DSB/1/Add.11): 両国案件についてはこの手続の適用を合意

上級委員会の現状と今後

- ・ 対応策③:WTO手続離れ...?
 - 一方的措置 (unilateralism) の応酬
 - ・ 米中貿易摩擦
 - ・ 232条措置とリバランスの応酬
 - FTA・EPAの紛争解決手続の援用
 - ・ USMCA: 議会の要請に対応すべく、パネル設置の自動化を再交渉
 - ・ FTA・EPAが十分にカバーしない分野 (貿易救済、TBT・SPS)、FTA・EPAパートナーでない国々とはどうするか？
- ・ 危機収束の展望
 - 米国と司法的な紛争解決手続を支持するEUの対立は深刻
 - 支配的な見方: 2020年大統領選まで動かない
 - ・ 次期大統領次第
 - ・ 米国、他国双方に自体を動かすインセンティブに乏しい

我が国と上級委員会危機

日本の貢献

- 日・豪・チリ提案(WT/GC/W/768)
- 伊原在寿府大使(一般理事会議長)のイニシアチブによるWalker Processの立ち上げ
- G20大阪会合における上級委危機へのコミット
 - ・ 「我々は、WTO加盟国によって交渉されたルールと統合的な紛争解決制度の機能に関し、行動が必要であることに同意する。」(貿易・デジタル閣僚声明パラ63)

日本のビジョンは？

- 米・EUの善良な仲介者たらん
 - ・ ともすれば単なる対米追従に陥る危険
 - ・ 我が国としてはどういうDSUを志向するのか？
 - ・ 日本として上級委員会をどう評価するか？ 司法化されたDSUに受益してこなかったか？
- 2019GW安倍総理外遊：米、EU、加首脳とDS改革で合意というが...
 - ・ 何を合意？ 3カ国のスタンスは全く異なるはずだが...
 - ・ 背景に*Korea-Radio Nuclide* (DS495)での逆転敗訴 >>> 日本にとっては司法化が十分でない手続が問題だったはずでは？

参考文献

- 川瀬剛志 (2019) 「WTOは生き残れるか(下) 紛争解決機能の回復急務」『日本経済新聞2019年3月29日朝刊. リプリント: <https://www.rieti.go.jp/jp/papers/contribution/kawase/05.html>
- 川瀬剛志 (2019) 「WTO上級委員会危機と紛争解決手続改革—多国間通商システムにおける「法の支配」の弱体化と今後」『法律時報』91巻10号: pp.14-20.
- 川瀬剛志 (2019) 「韓国・放射性核種事件にみるWTO紛争解決手続きの限界—実効的な紛争解決を阻む不完全な二審制」『国際問題』686号: pp.17-28. URL: https://www2.jiia.or.jp/kokusaimondai_archive/2010/2019-11_003.pdf
- Kawase, Tsuyoshi, et al. (2019) “Reforming the WTO AB: Short-term and Mid-term Options for DSU Reform, and Alternative Approaches in a Worst Case Scenario.” T20 Japan 2019 Policy Brief. URL: <https://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2019/05/t20-japan-tf8-3-reforming-the-wto-ab.pdf>
- Lo, Chang-fa, et al. (eds.) (2019), *The Appellate Body of the WTO and Its Reform*. Springer.
- McDougall, Robert (2018) “Crisis in the WTO: Restoring the WTO Dispute Settlement Function.” CIGI Papers No. 194. Centre for International Governance Innovation. URL: <https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/Paper%20no.194.pdf>
- Pauwelyn, Joost (2019) “Editorial, WTO Dispute Settlement Post 2019: What to Expect?” *Journal of International Economic Law*, Vol.22: pp.297-321. doi: 10.1093/jiel/jgz024
- Payosova, Tetyana, et al. (2018) “The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures.” PIIE Policy Brief No.18-5, Peterson Institute for International Economics. URL: <https://www.piie.com/system/files/documents/pb18-5.pdf>



ご清聴ありがとうございました

川瀬剛志

ts-kawas@sohpia.ac.jp